

## Introduzione

Entro il 30 settembre di ogni anno il Ministro dell'Economia e delle Finanze deve trasmettere al Parlamento una Relazione sullo stato di attuazione della legge 25 luglio 2000 n. 209, recante “Misure per la riduzione del debito estero dei paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati”. I capitoli e gli allegati che seguono contengono i relativi dati ed informazioni e sono stati redatti in stretta collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri, nonché con i dati e le informazioni tecniche fornite dalla SACE e da MCC s.p.a..

La legge 209/2000, approvata all'unanimità dal Parlamento il 25 luglio 2000, ha permesso all'Italia di acquisire una posizione di avanguardia nella strategia di cancellazione debitoria concordata a livello internazionale. In particolare, per quanto riguarda i paesi più poveri e indebitati, la normativa ha permesso al Governo italiano di impegnarsi a cancellare il 100 per cento di tutti i loro debiti, compiendo quindi un significativo sforzo addizionale rispetto a quanto concordato a livello internazionale.

Naturalmente, le cancellazioni debitorie accordate dall'Italia sono subordinate all'osservanza da parte dei paesi debitori delle condizioni previste dalla legge: rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, rinuncia alla guerra come mezzo di risoluzione delle controversie, perseguimento del benessere e del pieno sviluppo sociale ed umano, riduzione della povertà.

In virtù di queste disposizioni l'Italia ha potuto proseguire nell'incisiva opera di cancellazione del debito dei paesi più poveri e indebitati già descritta con la precedente Relazione, assicurando allo stesso tempo che le risorse liberate dalle cancellazioni siano destinate allo sviluppo e alla riduzione della povertà, e attivarsi presso tutte le sedi internazionali competenti per modificare a vantaggio dei paesi più poveri e indebitati i principi e le regole vigenti.

Il Governo e le Amministrazioni coinvolte continueranno a svolgere con determinazione in ogni sede, nazionale e internazionale, la propria opera a favore dei paesi in via di sviluppo, e in particolare di quelli più poveri e indebitati, e intendono quindi rinnovare il proprio impegno a conseguire pienamente gli scopi e le finalità della legge 209/2000.

## 1. I paesi debitori interessati

La legge 209/2000 individua nei Paesi in Via di Sviluppo i potenziali beneficiari delle misure di riduzione totale o parziale del debito.

Tuttavia, mentre ai paesi debitori comunque classificati in via di sviluppo in base alla disciplina vigente nell'ambito dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) si applicano le condizioni concordate fra i paesi creditori a livello multilaterale (Club di Parigi), i paesi eleggibili esclusivamente ai finanziamenti dell'*IDA*<sup>1</sup> e quelli rientranti nell'Iniziativa HIPC rafforzata costituiscono l'obiettivo prioritario della legge 209/2000, in quanto il livello e le condizioni di riduzione del debito ad essi concesse vanno ben oltre quanto concordato nelle sedi multilaterali (cfr. oltre).

Questo gruppo comprende al momento 81 paesi, di cui 39 africani, 21 asiatici, 10 dell'Europa centrale e orientale, 2 mediorientali e 9 appartenenti all'area latinoamericana e caraibica.

Di questi, tuttavia, 15 sono classificati come *IDA-blend*, in quanto possono beneficiare sia dei fondi dell'*IDA* sia di quelli tradizionali della Banca Mondiale. A questi paesi, di cui 2 sono africani, 4 asiatici, 4 dell'Europa centrale e orientale e 5 latinoamericani/caraibici, si applica la normativa relativa ai paesi genericamente in via di sviluppo e quindi possono beneficiare unicamente delle condizioni concordate a livello multilaterale (Club di Parigi). L'unico esempio in questo senso dall'entrata in vigore della legge riguarda il trattamento concesso alla Serbia e Montenegro, cui si è fatto cenno nella precedente Relazione.

<sup>1</sup> - L'*IDA* (Associazione Internazionale per lo Sviluppo) è un'agenzia della Banca Mondiale che concede prestiti a quei paesi che hanno un reddito nazionale lordo pro capite annuo inferiore a 865 dollari (soglia per l'anno fiscale in corso riferita al 2002), che non hanno la capacità finanziaria di contrarre prestiti a condizioni di mercato e che attuano una politica di riduzione della povertà e promozione dello sviluppo.

Di conseguenza, i paesi che, come menzionato in precedenza, costituiscono l'obiettivo prioritario della legge 209/2000 sono 66. Di questi, 42 (34 africani, 4 latinoamericani, 3 asiatici e uno mediorientale) sono considerati eleggibili all'Iniziativa HIPC rafforzata in base alle valutazioni del Fondo Monetario e della Banca Mondiale<sup>2</sup> e 24 sono eleggibili esclusivamente ai finanziamenti dell'*IDA* (cd. *IDA-only*), inclusi i 10 paesi definiti *Small Island economy exception* che, alla luce delle ridotte dimensioni delle loro economie e della particolare esposizione a calamità naturali, vengono assimilati ai Paesi *IDA-only*.

In relazione ai paesi *IDA-only*, l'Italia ha proposto sin dal 2001, in un'ottica di equità, che i creditori bilaterali prendano in considerazione un innalzamento dei livelli di cancellazione attualmente utilizzati, laddove tale necessità emerga dalle relative analisi finanziarie effettuate dalle Istituzioni Finanziarie Internazionali. Potrebbe infatti accadere, almeno in linea teorica, che un Paese HIPC, una volta ottenuta la cancellazione della maggior parte del proprio debito estero in base ai parametri dell'Iniziativa HIPC rafforzata, mostri una situazione finanziaria più favorevole rispetto ad un Paese *IDA-only* che per vari motivi non si era indebitato oltre la soglia dell'insostenibilità.

E' importante segnalare che nel corso degli ultimi mesi, grazie al determinato impegno dell'Italia nel corso del negoziato in sede G7, è stata raggiunta un'intesa che potrebbe portare a nuovi, più flessibili scenari sul fronte delle misure di riduzione del debito dei paesi in via di sviluppo non appartenenti alla categoria degli HIPC. Infatti, il cosiddetto "Approccio di Evian" potrà consentire di adottare, una volta codificato all'interno delle procedure condivise da parte dei paesi membri del Club di Parigi, trattamenti di ristrutturazione e/o cancellazione debitoria che corrispondano alle esigenze di sostenibilità di medio-lungo periodo e non limitino invece il proprio orizzonte

<sup>2</sup> - All'interno dei 42, quattro (Yemen, Angola, Kenya e Vietnam) mostrano tuttavia un debito ritenuto sostenibile con l'applicazione dei tradizionali meccanismi di riduzione del debito (in particolare i cd. termini di Napoli, che prevedono una riduzione del 67 per cento), e uno (Laos) ha per il momento deciso di rinunciare ai benefici dell'Iniziativa HIPC.

temporale ai pochi anni normalmente considerati. Questo meccanismo potrà quindi portare a misure anche di cancellazione che superino gli attuali termini di Napoli previsti per gli *IDA-only*, ristabilendo così un quadro di equità per tutti i paesi poveri e privi di risorse.

La lista dei paesi HIPC, *IDA-only* e *IDA-blend*, suscettibile di variazioni e integrazioni nel tempo, è riportata nell'Allegato 1.

## 2. Le modalità di cancellazione: l'Iniziativa HIPC rafforzata

L'Iniziativa HIPC originaria (Vertice G7 di Lione, 1996) è stata rafforzata dal Vertice G7/G8 di Colonia (1999) per offrire una più ampia, rapida ed incisiva remissione del debito ai paesi più poveri e indebitati. L'obiettivo dell'Iniziativa è di ricondurre il debito dei paesi eleggibili alla sostenibilità, al fine di assicurare che gli sforzi compiuti in termini di riforme e di aggiustamento strutturale non siano resi vani dalle necessità di servizio del debito.

Un elemento centrale dell'Iniziativa sono i Documenti per la Strategia di Riduzione della Povertà (*Poverty Reduction Strategy Papers - PRSP*) che, in quanto elaborati da ogni singolo paese con l'assistenza delle Istituzioni Finanziarie Internazionali e della comunità dei donatori e con l'attivo coinvolgimento della società civile, assicurano che la remissione del debito sia strettamente collegata alle riforme economiche e sociali e alla riduzione della povertà.

L'attivo contributo e la valorizzazione delle componenti locali, in aggiunta, costituiscono un utile elemento di confronto e monitoraggio dell'azione dei governi nazionali e delle IFI per quanto concerne gli effetti concreti dell'Iniziativa sulla situazione economico-sociale generale del paese e sulle popolazioni coinvolte.

Per questo, i *PRSP* devono sollecitamente essere attuati: la remissione del debito, da sola, non potrà mai garantire l'ingresso dei paesi nel circolo virtuoso dello sviluppo e della riduzione della povertà. L'attuazione delle riforme concordate con la comunità internazionale e la società civile e l'utilizzo efficace delle risorse finanziarie liberate dalle cancellazioni debitorie sono aspetti fondamentali della strategia in questione.

I segnali che giungono dai paesi che hanno dapprima elaborato e successivamente applicato *PRSP* improntati alla suddetta filosofia sono sostanzialmente positivi. Ad esempio, le caratteristiche di apertura ed ampia partecipazione che devono segnare il

processo di elaborazione vengono in genere mantenute vive nel corso dell'attuazione dei programmi, con il conseguente miglioramento del monitoraggio e dell'inquadramento delle politiche macroeconomiche e con una maggior efficacia nell'indirizzare la spesa pubblica su obiettivi legati alla riduzione della povertà. In questo senso l'approccio basato sui *PRSP*, qualora venga legato ad obiettivi realistici, dovrebbe effettivamente contribuire in modo significativo al raggiungimento degli obiettivi delineati dal *Monterrey Consensus*.

In sintesi, l'Iniziativa HIPC si svolge nel modo seguente:

- 1) i paesi che richiedono di beneficiare dell'Iniziativa devono adottare un *PRSP* nei termini menzionati entro il cd. *decision point* e ottenere risultati nell'attuazione della strategia per almeno un anno entro il cd. *completion point*. Data la complessità, anche solo temporale, nel preparare i *PRSP*, i paesi possono qualificarsi all'Iniziativa anche solo sulla base di un *Interim PRSP*, che contiene l'impegno del paese a predisporre il *PRSP* definitivo e ne definisce le linee principali;
- 2) nella prima fase i paesi debitori adottano programmi di riforma e aggiustamento strutturale sostenuti dal Fondo Monetario e dalla Banca Mondiale e dimostrano la capacità di attuarli. In questo periodo i paesi in questione continuano a ricevere l'assistenza tradizionale dai donatori, sia bilaterali che multilaterali, e beneficiano dei meccanismi consueti di trattamento del debito (per il Club di Parigi di norma i cd. termini Napoli);
- 3) al termine della prima fase il Fondo Monetario e la Banca Mondiale predispongono un'analisi di sostenibilità del debito. Se il rapporto tra il valore attuale netto del debito e le esportazioni è superiore, dopo l'applicazione dei meccanismi consueti di trattamento del debito menzionati, al 150 per cento, i paesi si qualificano per l'Iniziativa raggiungendo il cd. *decision point*. Nel caso particolare delle economie aperte, che vantano un rapporto tra esportazioni e PIL superiore al 30 per cento e un peso del debito in rapporto alle entrate fiscali elevato nonostante una forte capacità di riscossione delle entrate stesse (superiori al 15 per cento del PIL), il rapporto tra il valore attuale netto del debito e le esportazioni può essere fissato ad un valore

inferiore al 150 per cento, in modo che il valore attuale netto del debito sia pari al 250 per cento delle entrate fiscali;

- 4) una volta dichiarati eleggibili all’Iniziativa i paesi devono dimostrare di attuare le riforme previste e concordate per un periodo la cui lunghezza non è fissa ma varia proprio in funzione dell’attuazione dei programmi. Durante questa fase i paesi i creditori bilaterali e commerciali ristrutturano le rate in scadenza, assicurando una riduzione del 90 per cento in valore attuale netto, il Fondo Monetario e la Banca Mondiale forniscono l’assistenza interinale e gli altri creditori multilaterali anticipano una parte dell’assistenza prevista al cd. *completion point*;
- 5) quest’ultimo momento, il *completion point*, viene raggiunto con un’efficace attuazione dei programmi concordati. Esso comporta la riduzione definitiva dello stock del debito necessaria a ricondurre i paesi alla sostenibilità.

## 2.1. Lo stato dell’Iniziativa HIPC rafforzata

27 Paesi (Benin, Bolivia, Burkina Faso, Camerun, Ciad, Etiopia, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guyana, Honduras, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambico, Nicaragua, Niger, Repubblica Democratica del Congo, Ruanda, Sao Tomè e Principe, Senegal, Sierra Leone, Tanzania, Uganda e Zambia) hanno raggiunto il *decision point*. Questi Paesi rappresentano più dei due terzi di quelli potenzialmente beneficiari, e l’85 per cento delle cancellazioni complessive previste nell’Iniziativa.

Grazie all’assistenza finanziaria impegnata nel quadro dell’Iniziativa, stimata dalle IFI in oltre 31,4 miliardi di dollari americani in termini di valore attuale netto, questi paesi beneficeranno, in media, di una riduzione del rapporto tra debito ed esportazioni dal 300 al 128 per cento, mentre il rapporto tra debito e prodotto interno lordo dovrebbe dimezzarsi passando dal 60 al 30 per cento. Inoltre, sul piano del rapporto tra servizio del debito ed esportazioni si è osservata una riduzione dal 16,9 per cento del 1998 al 9,9 per cento nel 2002, mentre la stima per il 2005 segnala un ulteriore declino fino all’8 per cento. Per quanto riguarda invece il rapporto tra servizio del debito ed entrate fiscali

si è passati dal 25,2 per cento nel 1998 al 14,9 per cento nel 2002. (stima 2005: 11,8 per cento), mentre il rapporto tra servizio del debito e prodotto interno lordo è passato dal 3,9 per cento nel 1998 al 2,4 per cento nel 2002 (stima 2005: 2,1 per cento). Il debito estero totale di questi paesi dovrebbe ridursi di oltre due terzi, da 77 a 22 miliardi di dollari (sempre in termini di valore attuale netto a fine 2002). Questo insieme di dati tiene conto del fatto che diversi paesi creditori hanno deciso di cancellare i crediti dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (per l'Italia i crediti di aiuto) ed alcuni creditori (pochissimi, fra i quali in prima linea l'Italia) hanno deciso di ridurre anche il debito commerciale oltre il livello richiesto dall'Iniziativa HIPC rafforzata.

Fra i 10 Paesi che non hanno ancora raggiunto il *“decision point”*, la posizione della Costa d'Avorio è collegata agli sviluppi della crisi in atto, mentre per Comore e Togo non sono al momento possibili previsioni, non avendo ancora gli stessi finalizzato il proprio Programma di Riduzione della Povertà. Gli altri 7 Paesi eleggibili (Burundi, Repubblica Centrafricana, Repubblica del Congo, Liberia, Myanmar, Somalia e Sudan) sono in conflitto, esterno o interno, o devono affrontare il problema degli arretrati.

Fra i 27 Paesi già qualificati otto (Uganda, Bolivia, Mozambico, Tanzania, Burkina Faso, Mauritania, Mali e Benin) hanno raggiunto anche il *completion point*. La riduzione dello stock del debito di questi paesi è stata superiore, in media, al 60 per cento in valore attuale netto 2002. Altri 6 paesi (Etiopia, Guyana, Nicaragua, Niger, Ruanda e Senegal) potrebbero raggiungerli tra fine 2003 ed inizio 2004, salvo accadimenti non prevedibili.

L'Iniziativa HIPC rafforzata si sta rivelando quindi assai utile per avviare una sostanziale opera di sostegno alle popolazioni interessate. Sulla base delle indicazioni disponibili, i già citati 27 Paesi hanno potuto spendere, nel 2002, importi quasi 4 volte superiori per obiettivi di riduzione della povertà piuttosto che per il servizio del debito, il quale negli anni tra il 2001 ed il 2005 sarà inferiore del 30 per cento rispetto al 1998-99. Questo significa un risparmio di circa 1 miliardo di dollari americani all'anno. Le

somme impiegate per la lotta alla povertà sono di conseguenza passate dai 6,1 miliardi di dollari nel 1999 a 8,4 miliardi nel 2002, mentre le stime indicano in 11,9 miliardi gli importi disponibili nel 2005. I paesi HIPC hanno messo a bilancio, in media e per i prossimi anni, circa il 40 per cento dell'assistenza ricevuta nell'ambito dell'Iniziativa HIPC rafforzata per l'educazione e il 25 per cento per la salute pubblica. Gli altri settori prioritari includono la lotta all'AIDS, lo sviluppo rurale e le forniture di acqua potabile, la capacità di gestione della cosa pubblica e la costruzione di strade.

Infine, è significativo segnalare che la remissione del debito concessa nell'ambito dell'Iniziativa HIPC rafforzata risulta effettivamente addizionale (e non sostitutiva) rispetto gli altri flussi di risorse concesionali (doni e prestiti) in direzione dei paesi beneficiari. Sono stati nuovamente raggiunti, dopo la marcata riduzione registrata nel corso degli anni '90, i livelli osservati all'inizio dell'ultimo decennio dello scorso secolo.

Per quanto esposto è importante evidenziare la necessità per i paesi che non sono ancora riusciti a qualificarsi per l'Iniziativa di fare ogni sforzo perché questo accada al più presto, con l'assistenza della comunità internazionale ma anche con propri precisi impegni. Da quest'ultimo punto di vista, come accennato, la cancellazione debitoria è solo uno degli elementi necessari per condurre questi paesi sulla via dello sviluppo e non può sostituire lo stato di assenza di conflitti, la realizzazione delle riforme concordate con la comunità internazionale e la società civile, la sana e prudente gestione macroeconomica.

Non può non preoccupare il fatto che nel corso del 2003 un solo paese, la Repubblica Democratica del Congo, abbia raggiunto il traguardo del *decision point*. C'è il rischio, infatti, di non riuscire ad evitare la cosiddetta *sunset clause* di fine 2004, quando l'Iniziativa HIPC rafforzata dovrebbe chiudere i termini per l'eleggibilità. Affinché ciò non accada occorre che la comunità internazionale metta in atto tutte le possibili forme di collaborazione e pressione per completare il quadro previsto nel 1999. Inoltre, tra i

paesi che già hanno raggiunto il “*decision point*” ve ne sono 4 (Guinea-Bissau, Honduras, Malawi e Sao Tomé e Principe) che hanno subito una prolungata interruzione del programma di assistenza con il Fondo Monetario Internazionale non riuscendo a rispettare le strategie macroeconomiche, nonché di riduzione della povertà, concordate. Anche questi paesi rischiano di non essere in grado di completare l’iter che porta alla cancellazione definitiva del loro stock di debito eleggibile.

## 2.2. Il costo dell’Iniziativa HIPC rafforzata

Il costo complessivo dell’assistenza in base all’Iniziativa HIPC rafforzata risulta pari, in base alle più recenti stime, a 39,4 miliardi di dollari (33,3 miliardi per i 27 paesi al *decision point*) in valore attuale netto 2002, ripartito sostanzialmente in modo paritetico tra creditori multilaterali (48.3 per cento) e creditori bilaterali (51.7 per cento). Tale cifra potrebbe aumentare di circa il 25 percento qualora la Liberia, la Somalia, il Laos e, soprattutto, il Sudan si qualifichino per l’Iniziativa.

In aggiunta, è prevista la possibilità di un’ulteriore riduzione del debito al *completion point* (cd. *topping up*, cfr. oltre) per quei paesi che presentino, a causa di fattori esterni inaspettati e indipendenti dalle politiche economiche poste in essere nel frattempo, cambiamenti sostanziali nella situazione economica e quindi negli indicatori del debito. Questo ulteriore alleggerimento viene concesso solo in casi eccezionali e considerando la situazione di ciascun paese nella sua individualità. Al momento, le Istituzioni Finanziarie stimano che questa possibilità possa aggiungere al totale costi per circa 0.73 miliardi di dollari: ciò deriva dal fatto che 7 paesi su 19 attualmente nella fase di cancellazione interinale potrebbero avere livelli di indebitamento superiori alle soglie previste dall’Iniziativa HIPC.

Per quanto esposto, la partecipazione dei creditori, sia bilaterali che multilaterali, è un fatto cruciale. L’Italia ritiene tuttavia che si possa e si debba fare di più. I creditori, soprattutto i paesi non membri del Club di Parigi e alcune istituzioni multilaterali

regionali e subregionali, devono in primo luogo partecipare pienamente, secondo quanto si sono impegnati a fare, perché altrimenti i paesi debitori non ottengono il livello di riduzione necessario. Al riguardo, è anche per la decisa azione italiana che nei recenti incontri internazionali (gli *spring meetings* del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale, il Vertice G7 di *Deauville* e il Vertice G8 di *Evian*) si è discusso della questione, che è pienamente riflessa nei documenti ufficiali resi pubblici (cfr. oltre).

In aggiunta, l'Italia ha chiesto a tutti i creditori bilaterali, membri e non del Club di Parigi (quest'ultima categoria è la più restia a concedere le cancellazioni), di seguire il suo esempio nello spingersi oltre quanto deciso nelle varie sedi internazionali, favorendo di conseguenza la liberazione di preziose nuove risorse finanziarie integrative che, in linea con quanto ribadito nelle recenti conferenze delle Nazioni Unite, consentano ai Paesi HIPC di avviare o consolidare in modo incisivo uno sviluppo autosostenibile, potendo quindi partecipare a pieno titolo alle dinamiche economiche e finanziarie internazionali.

Per quanto riguarda i creditori multilaterali, la partecipazione all'Iniziativa avviene attraverso Fondi fiduciari, alimentati da contributi dei creditori stessi e dei donatori bilaterali. In particolare, va segnalato il Fondo Fiduciario HIPC (*HIPC Trust Fund*), che ha l'obiettivo di agevolare la concessione di riduzioni del debito da parte dei creditori multilaterali regionali e sub-regionali e della Banca Mondiale. Questa ha fino ad ora allocato 2,4 miliardi di dollari del reddito netto (di cui 1,64 effettivamente versati) per la sua componente del Fondo. I donatori bilaterali hanno impegnato 3,398 miliardi di dollari, di cui 2,569 versati. Per quanto riguarda l'Italia, la partecipazione ammonta a 101 milioni di dollari (di cui 70 effettivamente versati). Tuttavia, considerando anche la quota attribuita al nostro paese sul totale proveniente dal bilancio dell'Unione Europea, il contributo totale italiano è pari a 216 milioni di dollari (di cui 156 effettivamente versati).